

# Análisis de la Infraestructura Regional en América del Sur

## Comparación de 2 dimensiones en IIRSA -COSIPLAN

Mg. Paula Gabriela Tobes

### Introducción

En América del Sur en el año 2000 tuvo origen con la participación de 12 países Sudamericanos la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA) con el fin de fomentar la conectividad regional mediante la ampliación y modernización en infraestructura en las áreas de energía, transporte y comunicaciones, estableciéndose su horizonte de funcionamiento, a priori, en 10 años, pudiendo luego ser evaluada su continuidad.

A este respecto, el Informe de Evaluación de la Acción en la Infraestructura Regional Sudamericana del año 2008 cuestionaba la supervivencia del IIRSA más allá de su mandato original hasta 2010, al entender que “los esfuerzos realizados desde IIRSA no han sido suficientes para mejorar los índices de calidad y disponibilidad de infraestructura ni para lograr una mejora en la competitividad de la región. Por una parte, la posición de la Región en el orden mundial de calidad de la infraestructura ha empeorado y por la otra, la brecha entre el volumen de comercio externo y el stock de infraestructura de integración se ha ampliado. Ello implica que el espacio que IIRSA pretendió llenar continúa abierto y Sudamérica necesita relanzar acciones en materia de infraestructura de integración para mejorar su conectividad y posicionamiento en la economía global.” (Evaluación BID, 2008).

A esta situación se ha adicionado “el surgimiento de nuevos espacios para el tratamiento de los temas incluidos en la agenda de la iniciativa” (Evaluación BID, 2008). De hecho, en 2009 en el marco de UNASUR se origina el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento - COSIPLAN que luego subsumirá a IIRSA, que conformará parte de este como Foro Técnico en materia de Infraestructura.

Dentro de los objetivos planteados en el Estatuto del COSIPLAN figura el de promover la conectividad regional de infraestructura ateniendo a criterios de desarrollo económico y social sustentables y preservación del ambiente; continuando los avances realizados en el marco de IIRSA.

Frente a la decisión de llevar adelante en un nuevo espacio la promoción de infraestructura regional considerando los postulados sostenidos por la UNASUR, es que en la presente investigación se buscarán analizar si hubo o no cambios significativos respecto a los avances y obras realizadas en el ámbito de IIRSA y las efectuadas en la actualidad bajo la órbita de COSIPLAN en UNASUR.

En virtud de la envergadura de la temática en estudio, en esta instancia se analizarán con preminencia dos dimensiones, los tipos de proyectos y su alcance territorial, a fin de efectuar la comparación antedicha.

Para lograr el objetivo propuesto, en primer lugar se procederá a analizar el IIRSA y los proyectos efectuados, para luego continuar con en el estudio específico de estas dimensiones en el COSIPLAN y obtener de los resultados las conclusiones finales.

## Infraestructura Regional en América del Sur

### Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA)

La idea de fortalecer la infraestructura regional como factor esencial para la integración del espacio económico y el desarrollo fue lanzada en el marco de la Cumbre de Brasilia, Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000.

En la reunión de Brasilia, la iniciativa, extendida a toda Sudamérica, fue presentada por el presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, quien meses antes había encargado al BID un documento de apoyo a la discusión sobre el desarrollo de la infraestructura regional que incluyese el compromiso para contribuir a su financiamiento y asistencia técnica (Quintanar, 2012).

En la Declaración Final de la cumbre se acordó impulsar el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), que contiene sugerencias y propuestas, con horizonte a 10 años para la ampliación y modernización de la Infraestructura de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transporte y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales (Comunicado de Brasilia, 2000).

La IIRSA fue implementada en la Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur realizada en Montevideo en diciembre de 2000, donde se acordó su Plan de Acción destinado a estimular la organización del espacio sudamericano a partir de la contigüidad geográfica, la identidad cultural y los valores compartidos de los países vecinos sudamericanos.

Luego de cambios en su organización institucional, la Iniciativa finalmente quedó estructurada de la siguiente manera:

Un Comité de Dirección Ejecutiva (CDE): Compuesto por autoridades gubernamentales de alto nivel de cada uno de los doce países, quienes son responsables de aprobar los planes de acción, diseñar el marco regulatorio y definir los lineamientos estratégicos de la iniciativa.

Los Coordinadores Nacionales (CNs): Tienen las funciones principales de conformar una delegación técnicamente sólida y de características multisectoriales para representar a su gobierno y movilizar los recursos institucionales nacionales para llevar adelante las decisiones adoptadas en el seno de cada GTE (Informe CCT, 2011).

Un Comité de Coordinación Técnica (CTT): Conformado por tres instituciones multilaterales de financiación del desarrollo: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata-FONPLATA.

Su rol es proporcionar apoyo técnico al Comité de Dirección Ejecutiva, promover el involucramiento del sector privado y han tenido un rol activo en el financiamiento de estudios y proyectos.

Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE): Los que están conformados por funcionarios públicos y expertos designados por los gobiernos y se ocupan de temas específicos en cada uno de los ejes de IIRSA y procesos sectoriales de integración.

La Secretaría del CTT: la cual es desempeñada por BID/INTAL.

En el Plan de Acción se acordó que el desarrollo de la Iniciativa se efectuaría empleando principalmente el enfoque en ejes de integración y desarrollo (EID), que son una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y de servicios logísticos, que es o debería ser articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo<sup>1</sup>. (Evaluación BID, 2008).

La Iniciativa se complementa con el desarrollo de los procesos sectoriales de integración, que tienen por objeto identificar y resolver los obstáculos de carácter normativo e institucional que imposibilitan el desarrollo y la operación de la infraestructura básica en la región (Evaluación BID, 2008).

Asimismo, se estipuló un calendario para la puesta en marcha de los trabajos, estableciendo la conformación gradual y progresiva de los Grupos Técnicos Ejecutivos que debían abocarse al análisis y perfeccionamiento de los 12 Ejes y 6 Procesos Sectoriales identificados en el Plan, así como la fijación de las fechas para las futuras reuniones institucionales concertadas para evaluar los avances alcanzados.

De conformidad con lo allí pautado, en marzo de 2001, se celebró la I Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva y la II en diciembre del mismo año. Luego, se fueron desarrollando anualmente los correspondientes encuentros del Comité, que han definido, entre otras cosas, la reducción de la cantidad de Ejes (puesto que se han fusionado alguno de ellos), la formulación de las Visiones de Negocios y la identificación del portafolio básico de los proyectos de integración física regional para cada uno de los Ejes en el marco de IIRSA.

El Ordenamiento de la Cartera de Proyectos se realizó con base en una Metodología de Planificación Territorial Indicativa, esencialmente cualitativa y apoyada en la opinión de expertos, que básicamente incluyó la estructuración de cada EID por grupos de proyectos, la evaluación comparativa de los grupos y la selección de los proyectos prioritarios para la integración física regional. Asimismo, se identificaron los aspectos de los Procesos Sectoriales de Integración más relevantes para cada grupo de proyectos en el EID.

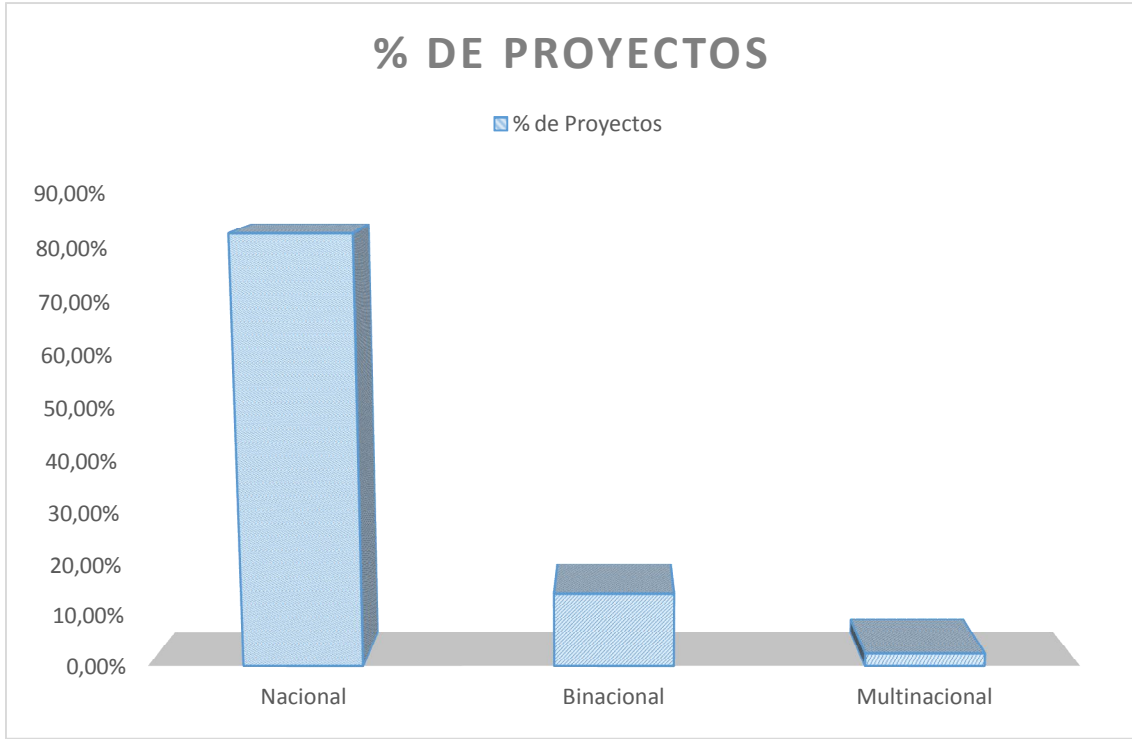
Esta iniciativa permitió la adopción en 2004 de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC) que es un subconjunto de 31 proyectos de la Cartera IIRSA que se consideraron prioritarios para la integración física regional, cuyos proyectos forman parte de la "Cartera 2010" constituida por 524 proyectos.

---

<sup>1</sup> El concepto de EID es superior de otros conceptos utilizados previamente tales como corredores de transporte o redes de infraestructura.

Los 524 proyectos que componen la Cartera IIRSA requieren para su ejecución una inversión valorada en US\$ 96.119,2 millones. A su vez, esta cartera está conformada por proyectos de orden nacional, binacional y multinacional, cuyos porcentajes se exponen en el gráfico N° 1:

Gráfico N° 1: Dimensión Territorial de los Proyectos



Fuente: CCT IIRSA, 2011.

Conforme lo detallado en el gráfico precedente, del total de los proyectos, el 82,6% corresponden al ámbito nacional, un 14,9% al binacional y un 2,5% al multinacional (siendo un 1,9% proyectos trinacionales y un 0,6% multinacionales (intervienen 4 países o más). Lo indicado implica que de los 524 proyectos, 433 son nacionales, 78 binacionales y 13 multinacionales (10 trinacionales y 3 multinacionales).

Adicionalmente, de la cantidad de proyectos que integran la Cartera IIRSA 2010, un 10,1% se encuentra finalizado, un 33,4% en ejecución, un 30,2% en pre-ejecución<sup>2</sup> y un 26,3% en etapa de perfil<sup>3</sup>.

De los 53 proyectos concluidos, 36 corresponden al área de transporte, 16 a energía y 1 a comunicaciones.

Por su parte, de los 175 proyectos que figuran en ejecución, 159 pertenecen al área de transporte, 15 al área de energía y 1 a comunicaciones. En relación a los 158 proyectos que se encuentran en etapa de pre-ejecución, 143 son de transporte, 14 de energía y 6 de comunicaciones.

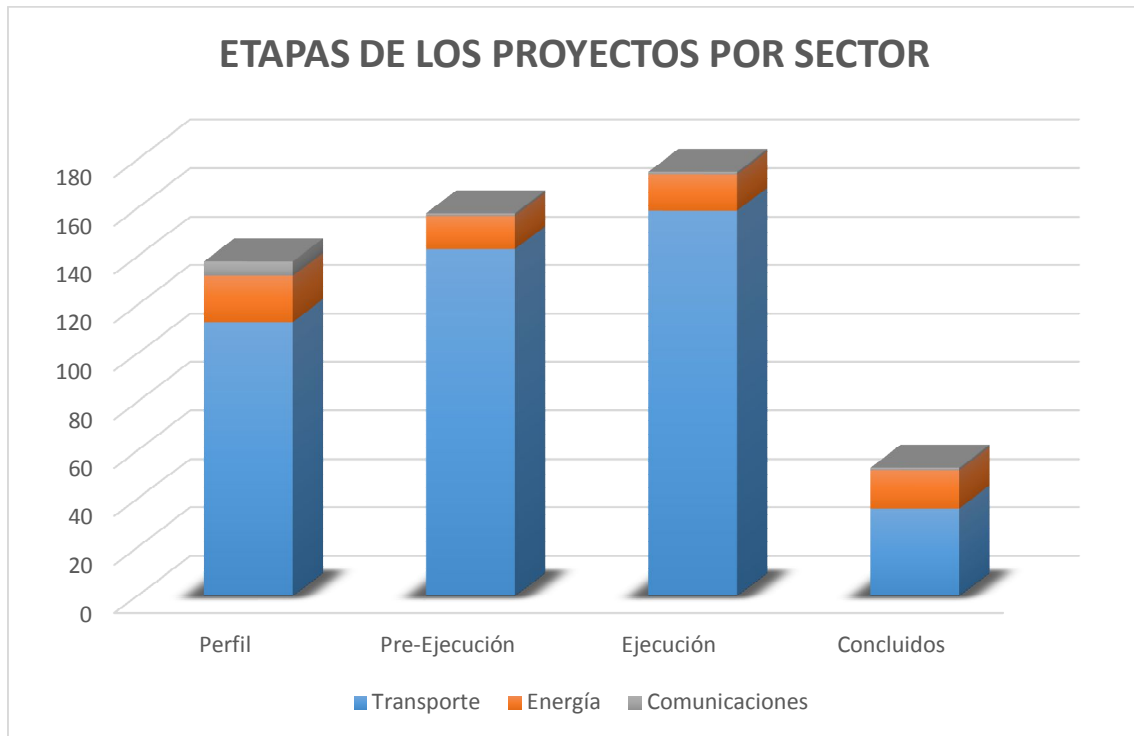
<sup>2</sup> La etapa de pre-ejecución incluye las fases de pre-factibilidad, factibilidad e inversión.

<sup>3</sup> La etapa de perfil incluye a los proyectos que se encuentran en una fase muy preliminar o en una idea.

Finalmente, en etapa de perfil existen 138 proyectos, de los cuales 113 pertenecen a proyectos de transporte, 19 de energía y 6 de comunicaciones.

El detalle expuesto de las etapas de los proyectos por sector, se evidencia en el siguiente gráfico:

Gráfico Nº 2: Etapas de los Proyectos por Sector

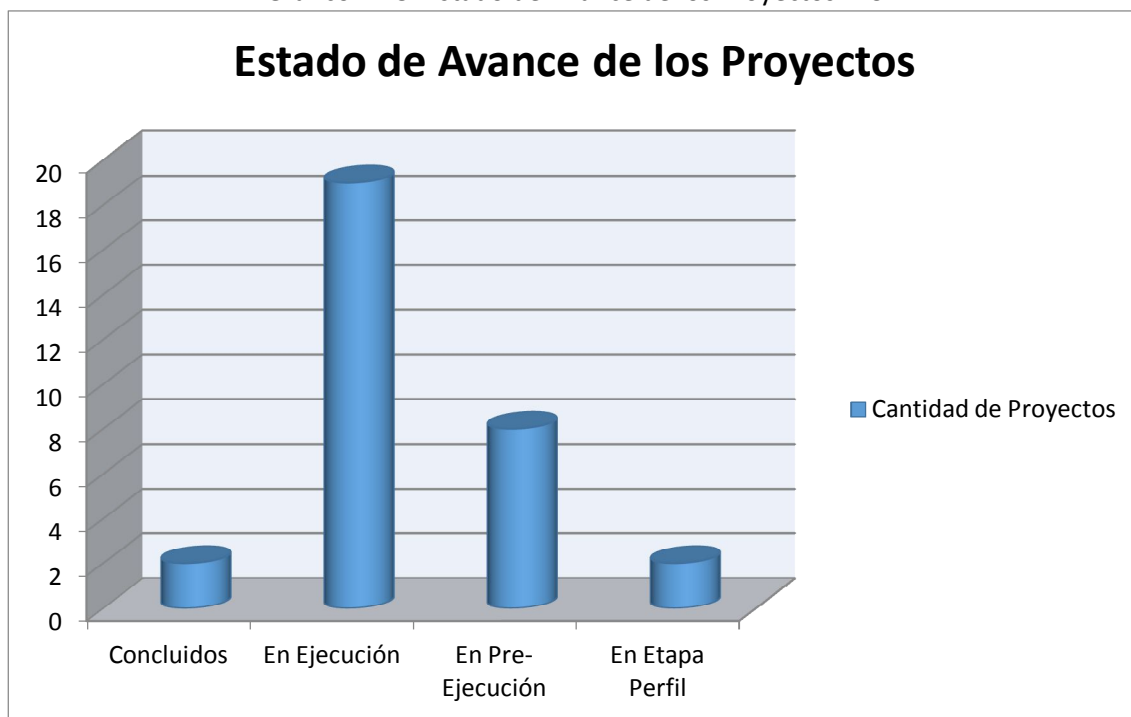


Fuente: CCT IIRSA, 2011.

Estos resultados incluyen los obtenidos en el marco de la AIC, cuyo documento fue aprobado en la VI Reunión del Comité de Coordinación Ejecutiva de la iniciativa IIRSA el 23 y 24 de noviembre de 2004 en la ciudad de Lima, y presentado a los Señores Presidentes de Suramérica en la Cumbre de Cusco de diciembre de 2004, conteniendo un mapa que identifica los 31 proyectos prioritarios de infraestructura regional.

Los 31 proyectos que conformaban la AIC implicaban una inversión total estimada de US\$ 14.023,0 millones en los sectores de transporte, energía y comunicaciones, cuyo avance a 2010 se resume de la siguiente manera:

Gráfico N° 3: Estado de Avance de los Proyectos AIC



Fuente: CCT IIRSA, 2011.

En base al gráfico N° 3 se puede indicar que como resultado de la AIC al 2010:

- 2 proyectos están concluidos que representan una inversión estimada de US\$22 millones.
- 19 proyectos se encuentran en ejecución, varios de ellos próximos a concluirse, que representan una inversión estimada de US\$7.677,4 millones.
- 8 proyectos están en etapa de pre-ejecución por una inversión estimada de US\$6.320,8 millones.
- 2 proyectos se hallan en etapa de perfil que representan una inversión estimada de US\$2,8 millones.

#### UNASUR – Antecedentes y Origen del COSIPLAN

En la III Cumbre Presidencial Sudamericana realizada en Cuzco, Perú de diciembre de 2004, además de la presentación de la Agenda, se dicta la Declaración de Cuzco y se procede a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN- que será el antecedente de la UNASUR.

De hecho, fue en el marco de la I Cumbre Energética Sudamericana celebrada en Isla Margarita en 2007 que se decide rebautizar la CSN con el nombre de UNASUR (Mellado, 2009), aunque no sólo se efectúa un cambio de denominación sino que fundamentalmente, dejará de tener una preeminencia económica para tener un tinte más político (Luchetti, 2012).

El Tratado Constitutivo de la UNASUR se suscribió en Brasilia en mayo de 2008, año en el cual entró en funciones, procediendo a estructurar diferentes consejos sectoriales de nivel

ministerial, uno de los cuales es el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que fue formalizado el 28 de enero de 2009 en Quito, Ecuador, durante la III Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR.

Luego, en la Primera Reunión Ordinaria del COSIPLAN realizada en Buenos Aires, Argentina, en diciembre de 2009, los Ministros aprobaron el Estatuto y el Reglamento del Consejo. Estos fueron posteriormente ratificados en la IV Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, efectuada en noviembre de 2010 en Georgetown, República Cooperativa de Guyana.

El Consejo se constituye en la instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR (Sexto informe COSIPLAN, 2016).

En 2011, la Iniciativa IIRSA, cuyo período inicial de 10 años finalizaría en 2010, fue incorporada al COSIPLAN como su Foro Técnico, para apoyarlo en la planificación de infraestructura de conectividad regional. En efecto, uno de los objetivos generales estipulados en el Estatuto del Consejo refiere al desarrollo de infraestructura para la integración regional, dando continuidad a los avances de IIRSA, incorporándolos a su marco de trabajo.

La Cartera de Proyectos del COSIPLAN es un conjunto de obras de fuerte impacto para la integración y el desarrollo socio-económico regional y está compuesta por proyectos de transporte, energía y comunicación que promueven la conectividad regional y generan desarrollo económico y social sustentable para América del Sur.

Para ello, llevan adelante Metodologías de Planificación Territorial que tienen el propósito de profundizar y enriquecer el proceso de planificación sostenible de la infraestructura de integración, caracterizando el territorio en estudio en sus aspectos ambientales, sociales, económicos, de integración productiva, de logística y de gestión de riesgo de desastres, y cuyos resultados alcanzados recogen el conocimiento de actores locales sobre el área de influencia de los proyectos, a través de un proceso de consulta participativo.

A fin de lograr los cometidos encomendados en su Estatuto y en cumplimiento de la Declaración de los Presidentes Suramericanos, el COSIPLAN elaboró su primer Plan de Acción Estratégico (PAE) para el período 2012-2022, en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

El PAE 2012-2022 tiene como fundamento el Tratado Constitutivo de la UNASUR y el Estatuto y el Reglamento del COSIPLAN. De esta manera, el COSIPLAN pretende implementar metodologías y herramientas con el objetivo de ejecutar y concluir proyectos; incorporar mecanismos de participación social; concentrar la atención en el financiamiento de proyectos de alto impacto socioeconómico en la región; perfeccionar herramientas de seguimiento y evaluación y avanzar en la compatibilización de los marcos normativos e institucionales.

La Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) fue elaborada en el 2011 por los países de UNASUR en el marco del COSIPLAN, a partir de la Cartera de Proyectos de infraestructura, y con el objetivo de impulsar las conexiones con mayor prioridad para los países de la región, con un plan de acción para la siguiente década (2012-2022). Fue aprobada por los Ministros en la Segunda Reunión Ordinaria del COSIPLAN celebrada en noviembre de 2011 en Brasilia, Brasil y ratificada por los Presidentes en la VI Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR realizada en Lima, Perú en noviembre de 2012.

La API consiste en un conjunto de 31 proyectos estructurados, conformados por 103 proyectos individuales por un importe de inversión estimado en US\$ 20.148,6 millones, cuya agenda prioritaria debe ser evaluada y revisada cada 5 años de acuerdo a lo definido en el PAE.

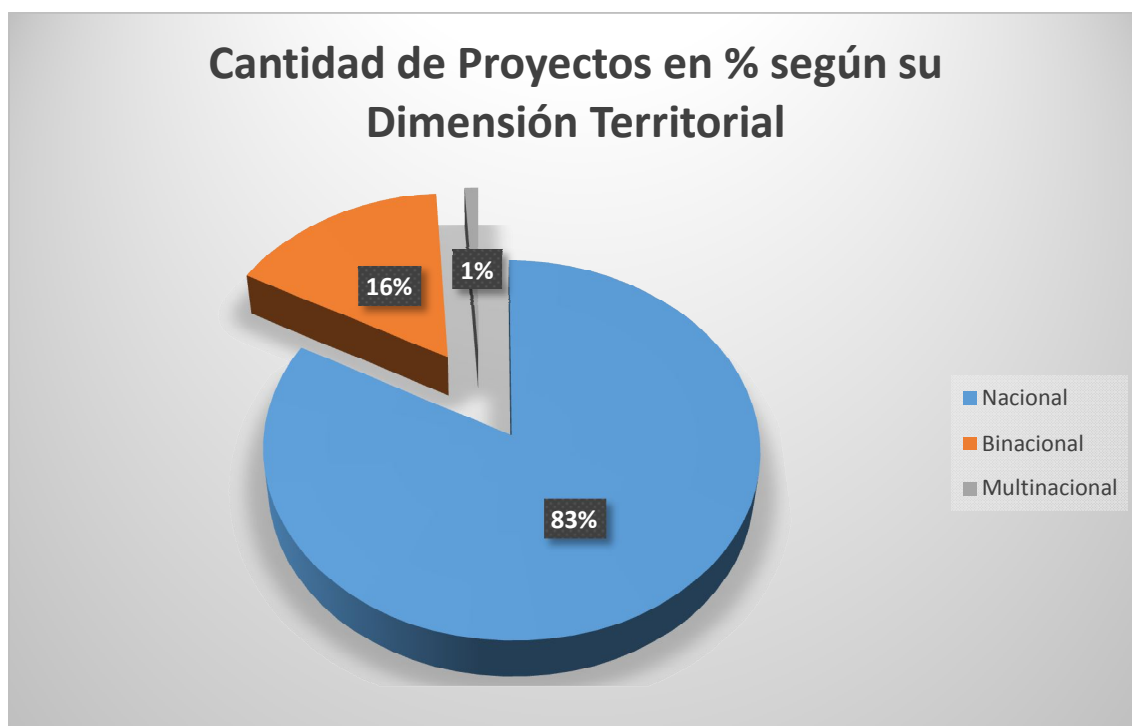
Un proyecto estructurado es aquel que consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada. Estos se encuentran compuestos por uno o más proyectos de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN, denominados “proyectos individuales” (<http://www.iirsa.org>).

Los Proyectos incorporados en la API son de carácter estratégico y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional, promoviendo mejorar la conectividad física sin soslayar la sostenibilidad económica, ambiental y social que deben respetarse e incluirse, en consistencia con los objetivos de la UNASUR.

En lo que respecta a la Cartera de Proyectos del COSIPLAN, ésta incluye actualmente 581 Proyectos de infraestructura, por una inversión estimada de US\$ 191.420 millones. Los mismos se encuentran distribuidos en todo el territorio Suramericano y organizados en 47 Grupos de Proyectos y 9 Ejes de Integración y Desarrollo.

El 83% de los Proyectos de la cartera son nacionales, mientras que solamente son binacionales y multinacionales el 16% y el 1%, respectivamente. Esto en cantidad de proyectos se traduce en que 482 proyectos son nacionales, 94 binacionales y 5 multinacionales.

Gráfico Nº 4: Dimensión Territorial de los Proyectos

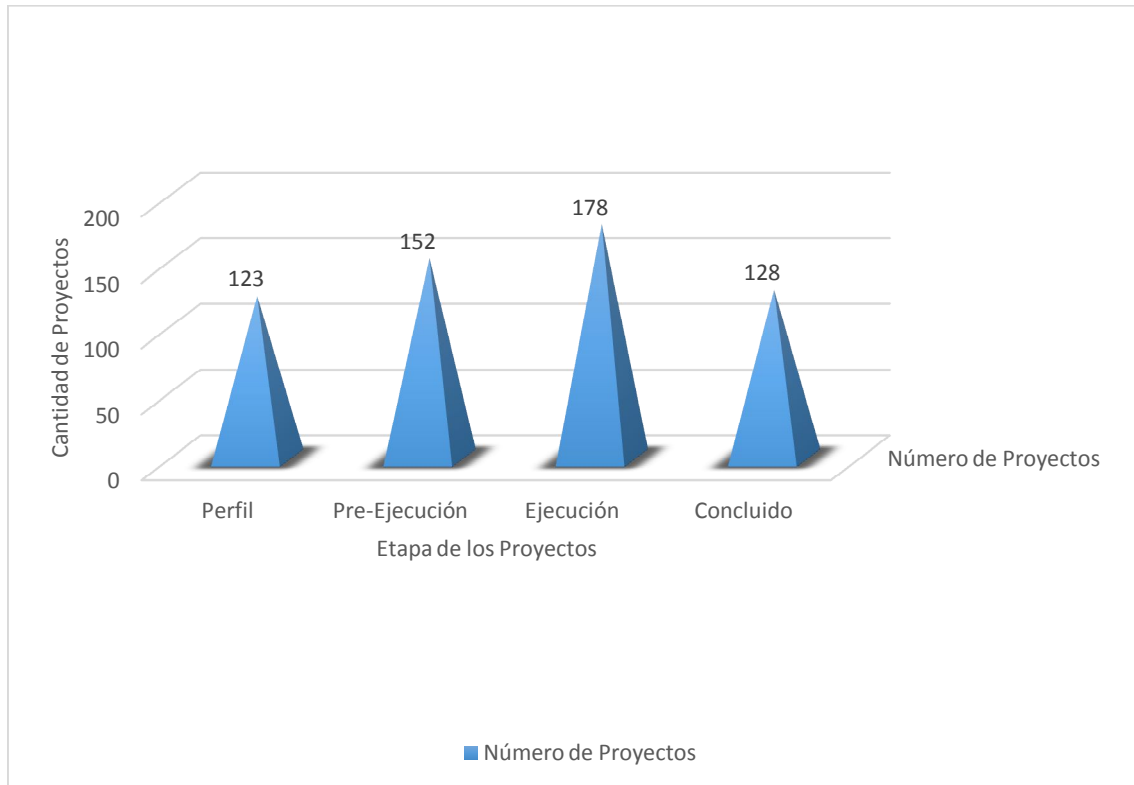


Fuente: Sexto informe COSIPLAN 2016.



De todos los proyectos señalados 453 proyectos se encuentran activos y 128 han sido culminados a la fecha. A su vez, respecto a los primeros es dable dividirlos según la etapa en la que se encuentren, correspondiendo 123 proyectos a la etapa perfil, 152 a pre-ejecución y 178 a ejecución, conforme se deriva del gráfico acompañado a continuación:

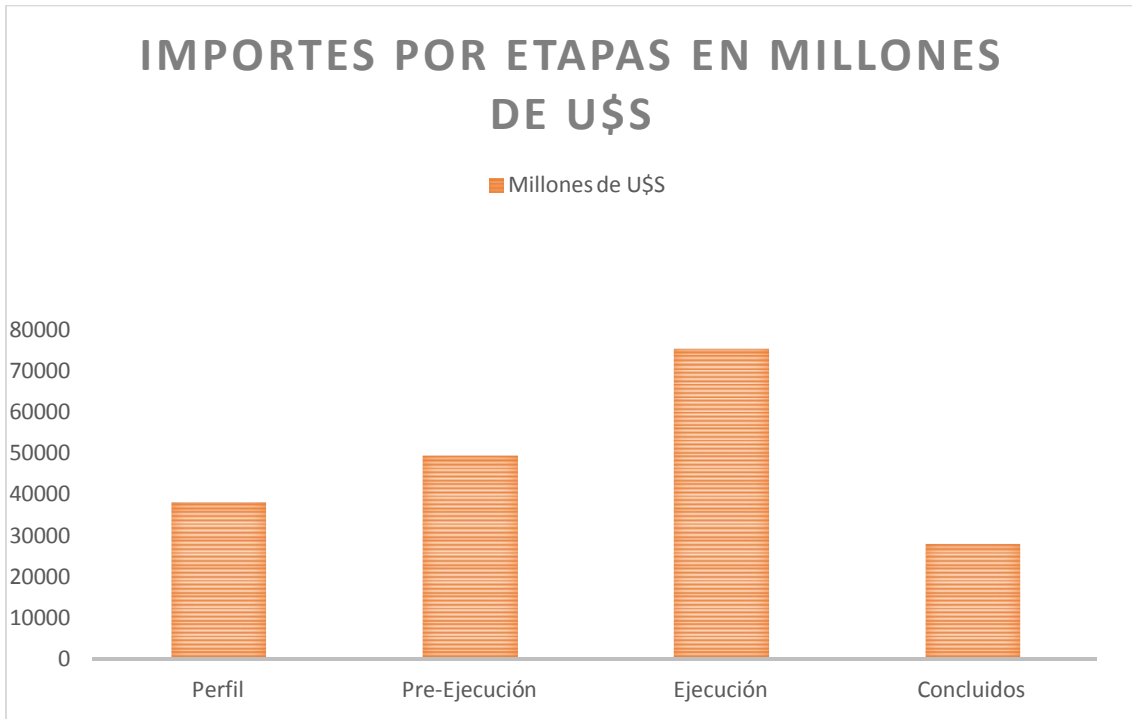
Gráfico Nº 5: Cantidad de Proyectos por Etapas



Fuente: Sexto informe COSIPLAN 2016.

Lo expuesto ut supra, considerado desde los importes destinados en millones de dólares estadounidenses para su ejecución implican en etapa de perfil U\$S 38.229,4 millones, en pre-ejecución U\$S 49.577,4 millones, en ejecución U\$S 75.484,7 y concluidos U\$S 28.128,6. Estos datos se encuentran plasmados en el gráfico Nº 6:

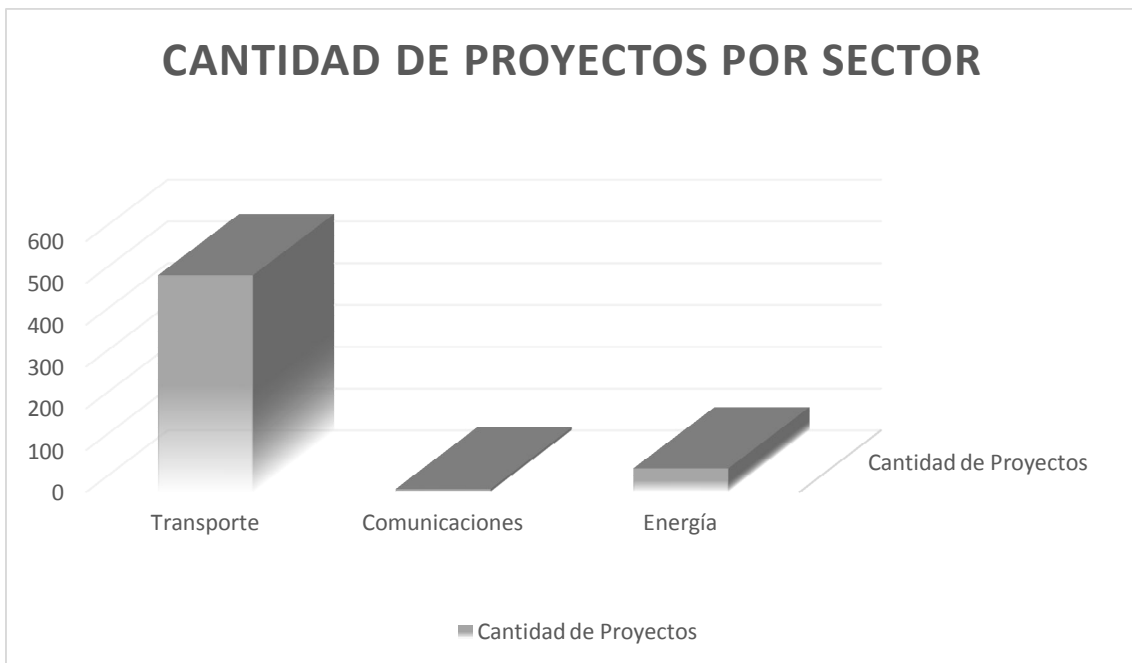
Gráfico N° 6: Importes destinados por Etapas



Fuente: Sexto informe COSIPLAN 2016.

Por otra parte, en relación con la cantidad de Proyectos según el sector se extraen los datos que se exponen en el gráfico N° 7:

Gráfico N° 7: Cantidad de Proyectos por Sector

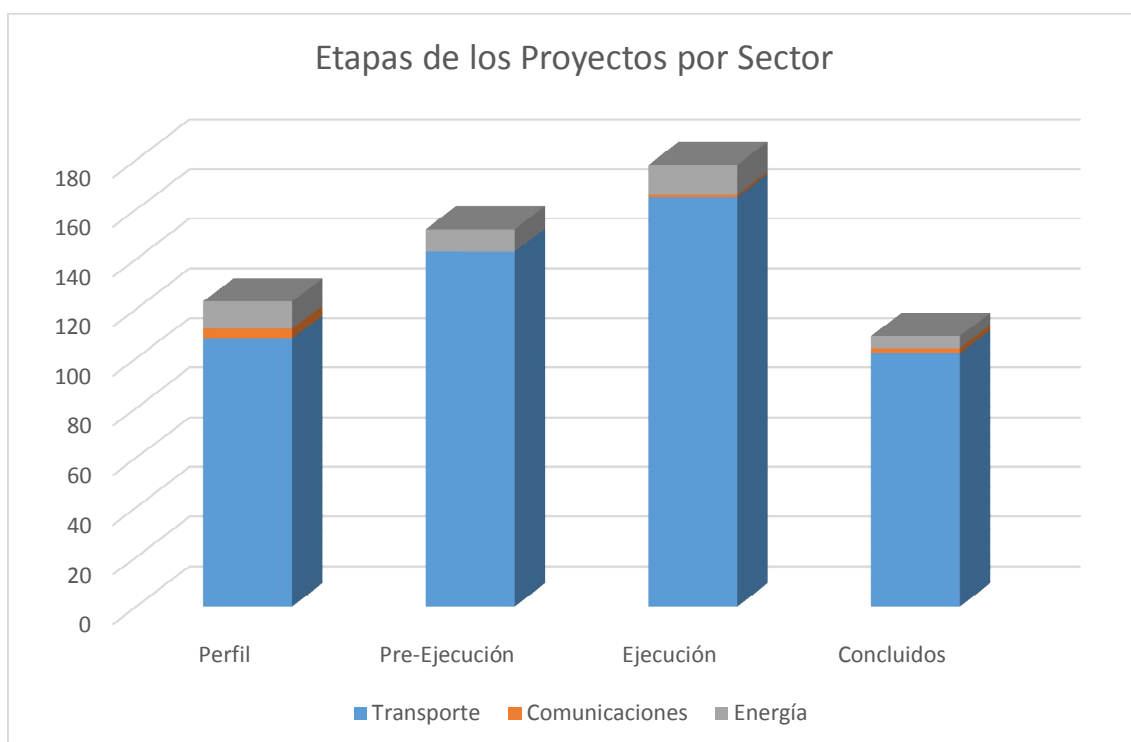


Fuente: Sexto informe COSIPLAN 2016.

En el área de Transporte existen 518 proyectos, en el área de las comunicaciones 7 proyectos y en el sector de energía 56 proyectos, conformando el total de los 581 proyectos del COSIPLAN.

A su vez, en el gráfico N° 8 se señalan las etapas de los proyectos por sector, correspondiendo en los proyectos activos: en etapa de perfil, en el sector transporte 108 proyectos, en energía 11 y en comunicaciones 4; en etapa de pre-ejecución, en transporte 143 proyectos, en energía 9 y ninguno en comunicación; en etapa de ejecución, pertenecen 165 a transporte, 12 proyectos a energía y 1 a comunicaciones. Finalmente, de los proyectos concluidos, 102 al sector transporte, 24 a energía y 2 a comunicaciones.

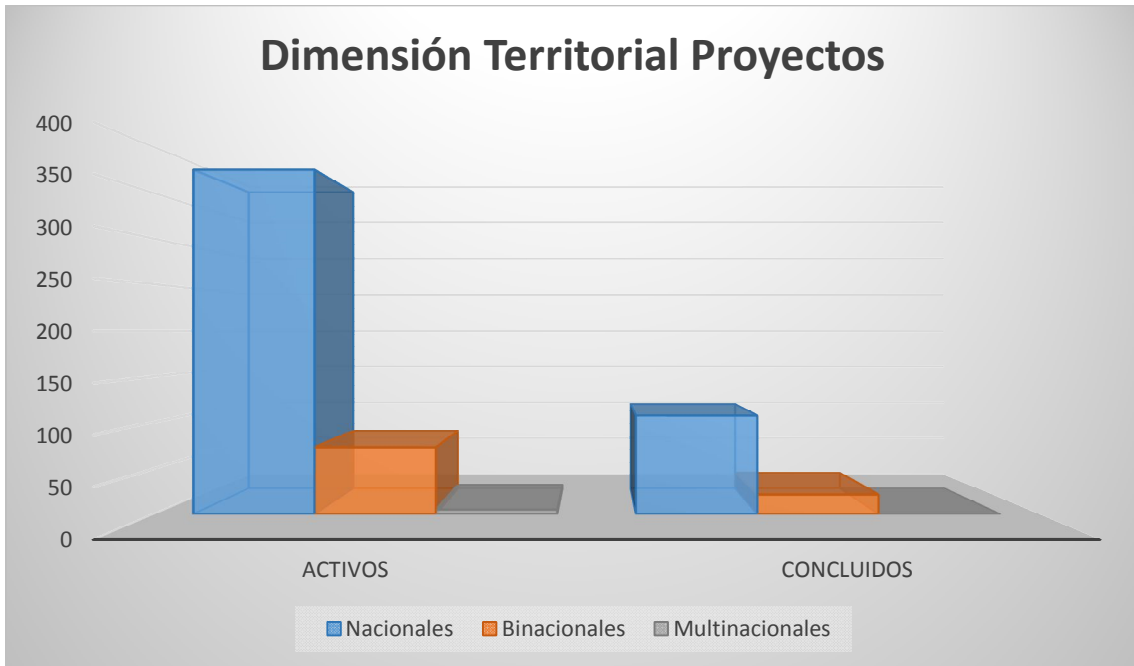
Gráfico N° 8: Etapas de los Proyectos por Sector



Fuente: Sexto informe COSIPLAN 2016

Adicionalmente, acorde se desprende del gráfico N° 9 de la totalidad de los proyectos nacionales, 375 se encuentran activos y 107 concluidos, de los binacionales, 73 están activos y 21 culminados y los 5 proyectos multinacionales, todos ellos se encuentran en ejecución.

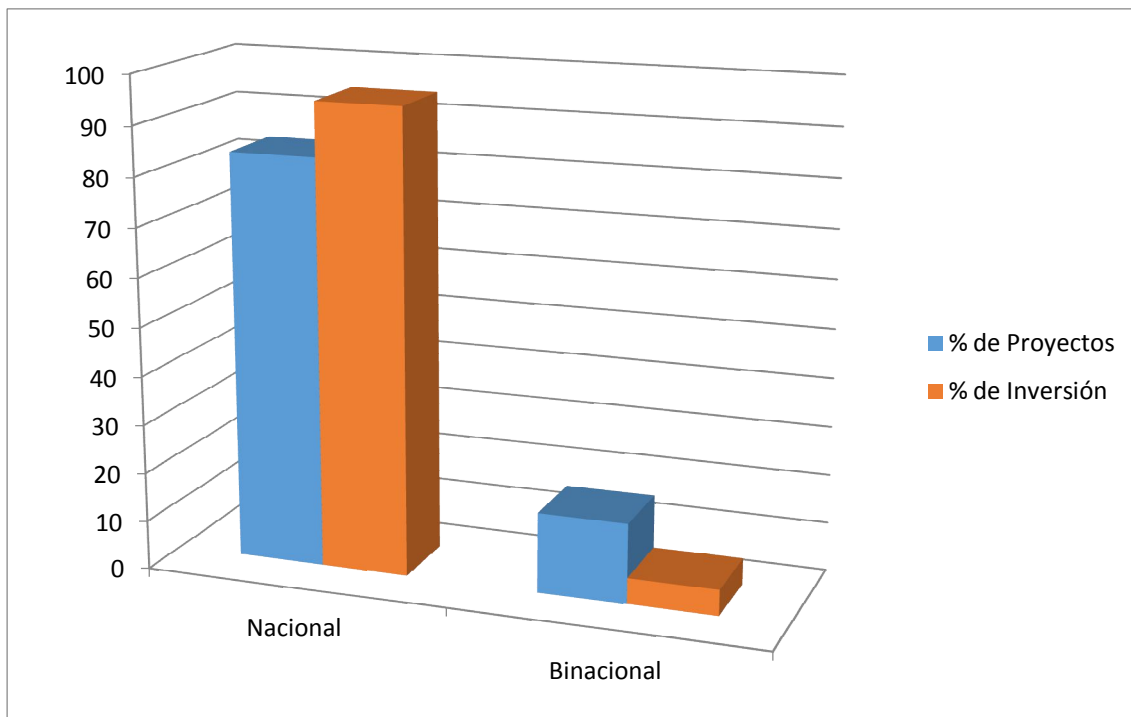
Gráfico N° 9: Dimensión Territorial de los Proyectos



Fuente: Sexto Informe COSIPLAN 2016.

Respecto de los 128 proyectos finalizados a la fecha, cabe destacar que el 83%, son proyectos nacionales y el restante 17% binacionales.

Gráfico N° 10: Dimensión territorial de los proyectos concluidos



Fuente: Sexto Informe COSIPLAN 2016.

## Reflexiones Finales

Sobre la base de los datos analizados es dable extraer que hay un claro desarrollo de la infraestructura en proyectos de ámbito nacional por sobre los proyectos binacionales y multinacionales, no obstante fomentarse con ambas instituciones la integración regional.

No obstante, en relación con lo antedicho, si bien no se debe desconocer que muchos de estos proyectos coadyuvan al desarrollo transnacional, estos no lo son en su totalidad. (Informe COSIPLAN 2016).

A ello, se debe adicionar que los mayores fondos son aportados por el sector público, principalmente el Tesoro Nacional de cada Estado, tanto en el caso de IIRSA como actualmente en el COSIPLAN, lo que denota, por un lado, el interés de avanzar en la integración pero a su vez la utilización de dichos recursos principalmente en proyectos nacionales.

Por otra parte, si bien los proyectos multilaterales son de mayor envergadura y costo en lo que representa los importes a invertir, aún en el marco de COSIPLAN no se han concretado y lo han sido en muy poca medida los proyectos binacionales.

En lo que respecta a los tipos de obra tanto en IIRSA como en COSIPLAN han tenido preponderancia la realización de obras de infraestructura territorial, por sobre los proyectos de energía y comunicación y los porcentajes de obras culminadas en relación al total de las obras ha sido también similar.

Considerar ciertos objetivos establecidos en el marco del Estatuto del COSIPLAN como compatibilizar los marcos normativos de la materia, lo que podría llegar a incentivar la inversión privada al otorgarles mayor seguridad jurídica y la consideración de la participación ciudadana a través de las consultas y los Foros de Participación Ciudadana en el marco de UNASUR, que aún no es dable hacer un profuso análisis por ser muy insipientes, aunque resultan propuestas alentadoras.

Estos aspectos, abren la puerta para la prosecución y profundización de este proceso, si es que se decidiera seguir trabajando en aras de cumplimentar los objetivos delineados en el Estatuto del COSIPLAN.

## Bibliografía

- Comité de Coordinación Técnica - CTT. (2011). "IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos". 1ra. Edición BID/INTAL. Secretaría CTT. Buenos Aires. Argentina.
- Estatuto COSIPLAN.
- Quintanar, S. (2012). Convergencias y Divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética regionales de Venezuela y Brasil. En R. Bernal-Meza y S. Quintanar (eds.). *Regionalismo y Orden Mundial: Suramérica, Europa, China*(241-283).

- Luchetti, J. (2012). La Unión de Naciones Sudamericanas como instancia de diálogo político regional. En R. Bernal-Meza y S. Quintanar (eds.). *Regionalismo y Orden Mundial: Suramérica, Europa, China*(pp. 285-300).
- Mellado, N. (2009). La Integración sudamericana entre interrogantes y teorías. En *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*.Córdoba, Argentina: Ed. Lerner.
- Oficina de Evaluación y Supervisión del BID. (2008). “Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)”.
- Sexto Informe COSIPLAN (2016). “Cartera de Proyectos 2016”. UNASUR/COSIPLAN.